

**Цуркан М.І.**  
*заступник Голови Вищого  
адміністративного суду України,  
кандидат юридичних наук,  
Заслужений юрист України*

## **ВПЛИВ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ НА ДОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

Символічно, що принцип верховенства права знайшов законодавче закріплення саме в Кодексі адміністративного судочинства України. В той же час, оскільки така правова категорія є перш за все загальнотеоретичною, то природно, що її сутнісним наповненням насамперед переймаються науковці.

На доктринальному рівні останнім часом ряд учених-правознавців займалися розробкою різних аспектів принципу верховенства права (В. Авер'янов, С. Головатий, А. Заяць, М. Козюбра, А. Колодій О. Петришин, П. Рабінович, А. Селіванов та ін.). Більшість із них сходяться на позиції, що верховенство права відображає пріоритет прав людини у суспільстві, підпорядкування останнім діяльності публічної влади. Цікавим з точки зору методології є формат дослідження цього феномену в дисертації С. Головатого, а саме: 1) як ідеї; 2) як доктрини; 3) як юридичного принципу [1]. Варто погодитися, першою вимогою до утвердження в суспільстві верховенства права є те, що природні, невід'ємні та невідчужувані права і свободи людини набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою [2, с. 4].

Як відмічає П. Рабінович, деякі елементи концепції верховенства права містяться ще у творах давньогрецьких і давньоримських мислителів (Аристотель, Цицерон, Сенека) та релігійних діячів і філософів доби Середньовіччя (Ф. Аквінський та ін.). На думку автора, ця концепція інтерпретувалася у найширшому її розумінні, тобто як визнання необхідності підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному» (природні права людини, потреби людської природи, вимоги розуму, моралі тощо) [3, с. 341-342].

Вперше близьке сучасному розумінню визначення верховенства права запропоноване А. Дайсі, який виділяв три різні ознаки

верховенства права: по-перше, жодна людина не може бути покарана інакше, як за порушення чітко визначених положень закону; по-друге, кожна людина незалежно від її статусу та обставин підпадає під дію звичайних законів у межах судової юрисдикції; останнє, норми конституційного права є не джерелом, а наслідками прав індивідів, які визначені та захищені судами [4, с. 11]. На думку іншого західного вченого Т. Елена, інтерпретування верховенства права як відображення вимог законності робить будь-який диктаторський режим, якщо його авторитет визнається судом, правовим [5, с. 67].

Незважаючи на набуття верховенством права характеру глобального ідеалу, воно, на думку багатьох західних правознавців, залишається «сутнісно спірним поняттям» [6, с. 4].

Єдності щодо розуміння суті верховенства права немає й в Україні, хоча спостерігається звуження спектра думок у підходах до його трактування. Позитивом варто вважати вже те, що отождолення принципу верховенства права з традиційним для нашої теорії та практики принципом верховенства закону чи з верховенством усіх нормативних актів, як це було ще недавно, нині майже не зустрічається, а Конституційний Суд України здійснив спробу роз'яснити поняття у одному з своїх рішень [7, с. 10].

В сучасному українському правознавстві верховенство права запропоновано розуміти як похідну всіх загальних засад права, як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи та гуманізму, а також обґрунтовано, що його важливими складовими, його необхідними наслідками і умовами реалізації є принципи правової визначеності, пропорційності та добросовісності [8, с. 148, 177].

Так, наприклад, М. Козюбра зазначає, що феномен верховенства права може бути розкрито тільки за умови дотримання певних ґносеологічних позицій щодо права: по-перше, повинно мати місце розрізнення права і закону; по-друге, право слід розглядати не як акт державної влади, а як соціальний феномен пов'язаний з такими категоріями, як справедливість, свобода, рівність, гуманізм; по-третє, право має розглядатися у нерозривній зв'язці з правами людини [9, с. 47-48].

Принцип верховенства права має затверджувати пріоритет невідчужуваних прав людини. Вони становлять невід'ємний компонент права, їхнє існування поза правом і без права неможливе, «це явища однієї сутності» [10, с. 24-33].

В свою чергу, С. Головатий зауважує, що «верховенство права – це ідея виключно природного права, доктрини природного права, тобто – ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ з певними правами і свободами, яких їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними» [11, с. 85-90].

Конституція України, на перший погляд, відображає таке розуміння верховенства права: ч. 1 ст. 8 визначає, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [12]. Проте, творці Конституції не вказують на обсяг цього поняття, хоча й підкреслюють його «дієвість» словами «визнається і діє». Якщо припустити, що ч. 2 цієї ж ст. 8 «розшифровує» зміст принципу верховенства права (виголошеного у ч. 1), то бачимо фактичне зведення його до верховенства Конституції України. Так, у ч. 2 ст. 8 Основного закону вказується: «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». У такий спосіб підкреслюється лише верховенство Конституції в ієрархічній системі нормативних актів (законів і підзаконних актів). Іншими словами, верховенство права як принцип прирівнюється до визначення місця Конституції в системі нормативних актів за критерієм юридичної сили, що не можемо вважати достатнім [13, с. 36-44].

У висновку ж Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) «Про конституційну ситуацію в Україні» (п. 52), зокрема, йдеться про важливу роль конституційних судів в реалізації на практиці демократії, верховенства права та захисту прав людини. Державні конституційні суди є органами, які можуть шляхом тлумачення положень Конституції України запобігти свавіллям влади, даючи найкраще з можливих тлумачень конституційної норми на даний момент часу [14].

Варто сказати, що цінність у розумінні верховенства права полягає у тому, хто його має застосовувати. Конституційний Суд України, зокрема, зазначає наступне: «Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується

лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення у Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи.» (абзац 2 п. 4.1. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 (справа про призначення судом більш м'якого покарання)) [15].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Стаття 6 «Самостійність судів» також містить згаданий термін: «Суди здійснюють правосуддя на основі Конституції і законів України, забезпечуючи при цьому верховенство права». У ст. 47 «Незалежність судді» записано, що «Суддя здійснює правосуддя на основі Конституції і законів України, керуючись при цьому принципом верховенства права» [16].

Тобто суд є гарантом забезпечення принципу верховенства закону у разі його порушення.

Таким чином, становлення принципу верховенства права у судочинстві пов'язано як із визначенням ролі суду як основного гаранта прав особи, так і з утвердженням Конституції України як основного закону держави. У цьому контексті вирішальними є конституційні положення про те, що нормативно закріплені права і свободи людини не є вичерпними (ч. 1 ст. 22), універсальність юрисдикції суду (ч. 2 ст. 124), а також діяльність Конституційного Суду України, якого наділено широкими повноваженнями щодо перевірки конституційності актів вищих органів державної влади та їх інтерпретації [17, с. 1-9].

Розглянемо ч. 1 ст. 8 Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ), в якій законодавець спробував розкрити зміст верховенства права: суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її

права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Частиною 2 ст. 8 КАСУ встановлено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини [18].

Слід підкреслити, що ця норма в КАСУ з'явилася ще до прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року, ст. 17 якого встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (Конвенція) та практику Суду як джерело права [19]. Що стосується заборони відмови в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 8 КАСУ), то це правило слід оцінювати і тлумачити системно у зв'язку із нормою ч. 7 ст. 9 КАСУ, відповідно до якої у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Проблема ж використання в адміністративному судочинстві аналогії закону як способу усунення законодавчих прогалин заслуговує на окреме дослідження [20, с. 15-19].

Нерідко положення вказаних статей цитуються суддями в рішеннях, щоб пояснити позицію суду стосовно питання, що виникло у зв'язку з розглядом конкретної справи. Так, у постанові від 20 січня 2009 року, оцінюючи відмову касаційного суду в задоволенні заяви про поновлення строку на оскарження, Верховний Суд України зазначив, що суд мав керуватися принципом верховенства права, а тому повинен проаналізувати всі наведені доводи заявника, щоб встановити дійсну причину пропуску строку на оскарження [21].

Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим у постанові від 13 березня 2012 року № 2а-15874/11/0170/15 використовує практику Європейського суду з прав людини (Європейський суд, ЄСПЛ) наступним чином: «Відповідно до ст. 8 КАСУ суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права. Верховенство права закріплено у ч. 1 ст. 8 Конституції України як загальноправовий принцип: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права». За змістом це один із найбагатогран-

ніших правових принципів. Один із елементів принципу верховенства права втілено у ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Європейський суд з прав людини розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання вимог, які він виводить з цього принципу. Однією з таких вимог є вимога про якість закону: по-перше, закон повинен бути доступним особі, по-друге, він має бути передбачуваним, по-третє, закон повинен відповідати всім іншим вимогам верховенства права. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля суб'єктів владних повноважень (п. 27 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 року). Суд дійшов висновку, що відповідач діяв на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений законом, з дотриманням основних принципів адміністративної процедури, встановлених ч. 2 ст. 3 КАСУ, тому підстав для задоволення адміністративного позову суд не вбачає» [22].

В свою чергу Львівський апеляційний адміністративний суд у постанові від 2 червня 2011 року № 9772/10 посилається на ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» згідно з якою, суди застосовують при розгляді справ Конвенцію і практику Суду як джерело права, а також на рішення у справі «Кечко проти України» від 8 листопада 2005 року, в якому Суд звертає увагу на те, що у межах свободи дій держави визначати, які надбавки виплачувати своїм працівникам з бюджету. Проте, якщо правове положення, що діє, передбачає виплату певних надбавок, і дотримані всі вимоги необхідні для цього, органи державної влади не можуть свідомо відмовляти в цих виплатах, поки відповідне положення є таким, що діє (п. 23). Одночасно Європейський суд не прийняв аргумент уряду України щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посылатися на відсутність засобів, як на причину невиконання своїх зобов'язань [23].

Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) у своїх рішеннях також широко застосовує принцип верховенства права саме через практику Європейського суду.

Цілком очевидним є те, що прийняття Україною зобов'язання забезпечити кожній людині, яка перебуває під її юрисдикцією, права та свободи, визначені в Конвенції, визнання повноважень

ЄСПЛ, надання громадянам можливості звертатися до нього, якщо, на їхню думку, держава порушує щодо них положення Конвенції, є визначальними кроками держави в напрямі втілення в життя принципу верховенства права. Однак, слід зазначити, що такий шлях є досить непростим. Так, науковці опікуються проблемою співвідношення тих рішень Конституційного Суду України і Європейського суду, в яких з'ясовується зміст досліджуваного принципу. Окреслюючи цю проблему, П. Рабінович зазначає, що ЄСПЛ, на відміну від Конституційного Суду України, «постійно акцентує ситуативність змістовної інтерпретації поняття права (а отже, й поняття верховенства права), традиційно уникаючи такого вкрай абстрактного визначення (дефініювання) загального поняття права, яке можна було б поширити на всі без винятку конкретно-історичні й конкретно-суб'єктні життєві випадки» [24, с. 37-46].

Європейський суд постійно збагачує принцип верховенства права новим змістом, розкриваючи у своїх рішеннях його сутність через формулювання вимог, які він виводить із цього принципу.

Так, у рішенні у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 року ЄСПЛ зазначив, що однією з вимог принципу верховенства права є захист проти свавілля. Іншими словами, втручання суб'єкта владних повноважень у права людини має зазнавати належного контролю [25, с. 113-115]. У рішенні у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 року вимогою, що походить із принципу верховенства права, названа якість закону, а це означає, що закон має бути доступним, передбачуваним, повинен чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам влади, і спосіб їх реалізації [26, с. 669]. У рішенні у справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 року було зауважено, що одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, що передбачає повагу до принципу *res judicata* – остаточності рішень суду [27].

Зміст поняття саме «верховенства» (стосовно права) Європейський суд розкрив досить детально, назвавши серед властивостей такі як: визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави; поширюваність цієї пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів держави, включаючи, зокрема, й органи прокуратури; правова певність, визначеність (*legal certainty*) становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває; неприпустимість затримання особи на неви-

значений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні; обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом; наявність громадської довіри до судів як до гарантів справедливості; майже безвиняткова можливість доступу до суду; наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини; підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями; можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності; незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності; невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя; секулярність (світський характер) держави; забезпечення державою, у разі застосування смертельної зброї, швидкого й ефективного розслідування справи її органами, «аби підтримувати громадську довіру у дотримання ними верховенства права».

Судом сформульовано біля п'ятнадцяти ознак верховенства права. На відміну від цього Конституційний Суд України вжив стосовно даного поняття досить абстрактну формулу: «верховенство права – це панування права у суспільстві» [28].

Неможливо цей принцип застосовувати без практики Європейського суду. Саме через рішеннями ЄСПЛ розкривається зміст Конвенції, Першого протоколу та протоколів №№ 2, 4, 7, 11 до Конвенції.

Проте, таке розуміння пройшло шлях від повного неприйняття її суддями. Сьогодні є приклади й гіпертрофованого розуміння практики Європейського суду, як конкурента чи «замінника» національних правових норм, що також неприпустимо.

Частини 3, 4 ст. 8 КАСУ закріплюють гарантії права на доступ до суду. Кожен може звернутися безпосередньо до нього за захистом своїх прав і свобод на підставі Конституції України. Забороняється відмова в розгляді й вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, незрозумілості чи відсутності законодавства, що регулює спірні відносини.

З огляду на викладене, можемо констатувати, що в адміністративному судочинстві законність визнається невід'ємним елементом принципу верховенства права. Реалізація останнього через дотримання вимог законності зобов'язує адміністративний суд: а) вирішувати всі конфлікти, зумовлені управлінською діяльністю суб'єктів



владних повноважень, крім тих, щодо яких встановлено інший порядок розгляду; б) під час їх вирішення надавати закону тлумачення у спосіб, що забезпечує пріоритет прав людини [29, с. 4].

Принцип верховенства права має передбачати управління на основі не будь-якого закону, а закону правового, тобто справедливого, суспільно корисного. Відповідно до теорії права, є закони правові, тобто ті, які справедливі, суспільно корисні і неправові – які не відповідають цим критеріям.

Власне в процесі судочинства і здійснюється аналіз якості закону. Передбачено й певні механізми розвіювання сумнівів щодо цього. Так, у разі виникнення у суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта [30, с. 70-75].

Вплив практики ЄСПЛ на національну судову систему є визначальним не тільки у контексті виконання окремих рішень щодо України, а й тому, що вона має загальний (*erga omnes*) характер, що, у свою чергу, детермінований нормативним (прецедентним) характером рішень Європейського суду. Ці рішення загального характеру не тільки впливають на зміну позитивістської парадигми праворозуміння у сфері захисту прав людини на природно-правову, а й обов'язково потребують урахування усталеної (прецедентної) практики суду у правотворчій та правозастосовній діяльності органів державної влади України.

Вважаючи недостатньо захищеними права і основоположні свободи вітчизняною судовою системою, особи звертаються до ЄСПЛ та у багатьох випадках отримують позитивне для себе рішення. Так, у 2008 році Європейський суд ухвалив 126 рішень щодо України, у 2010 році – 109. За рішеннями ЄСПЛ Україна у 2009 році виплатила близько 8 мільйонів гривень, у 2010 році вже – 28. Прийнято більше 200 рішень Європейського суду із встановленням порушення Україною ст. 6 Конвенції у частині права на виконання судового рішення у розумний строк. Рішенням від 14 жовтня 2009 року у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» ЄСПЛ зобов'язав Україну вжити заходи загального характеру для вирішення системної проблеми з невиконанням рішень судів. Під час

підготовки до виконання цього рішення було встановлено, що мають місце три причини, що перешкоджають належному виконанню судових рішень: мораторій на застосування стягнення на майно підприємств, частка держави у статутному капіталі яких становить більше 24%; мораторій на задоволення вимог кредиторів підприємств паливно-енергетичного комплексу; відсутність бюджетного фінансування для виконання рішень судів, що прийнято на користь громадян і юридичних осіб, боржником у яких виступають органи державної влади [31, с. 7].

Необхідність зміни практики національних судів зумовлена одним із основних принципів, що лежить в основі конвенційної системи, – принципом субсидіарності [32, с. 25-29]. Його зміст полягає не тільки у тому, що Європейський суд не оцінює правильність застосування норм внутрішнього права держав-учасниць при вирішенні конкретної справи і не виконує функції «найвищої інстанції» щодо національних судових систем, а також й у тому, особливо у сучасних умовах значного перевантаження ЄСПЛ індивідуальними заявами, що завдання захисту та гарантії конвенційних прав і свобод, у першу чергу, виконують держави, а не Європейський суд. Він втручається лише у виключних випадках, коли держави «недопрацьовують» на національному рівні й не припиняють порушення цих прав та свобод, які, як правило, мають системний характер. Це також значно підсилює необхідність узгодження практики українських судів із практикою ЄСПЛ.

Звичайно, що у цьому контексті рух повинен бути у двосторонньому напрямі: українські суди повинні кардинально змінити характер своєї діяльності у процесі захисту фундаментальних прав та свобод, і для того, щоб таку практику можна було узгодити, їй необхідно спочатку напрацювати відповідно до європейських стандартів. Європейський суд, у свою чергу, повинен давати чіткі орієнтири щодо свого прецедентного права, а Секретаріат ЄСПЛ – видавати посібники, коментарі тощо. Заслужує на увагу також і пропозиція, яка закріплена на рівні Ізмірської Декларації від 27 квітня 2011 року, про те, щоб Комітет міністрів Ради Європи вивчив можливість запровадження процедури звернення національних судів до Європейського суду за консультативними висновками з питань застосування та тлумачення Конвенції [33, с. 83-88].

Варто відзначити, що короткостроковими експертами країн-членів Європейського Союзу Анітою Ліндер та Віргіліусом Ва-

ланчусом було відвідано місто Київ у період з 19 по 23 березня 2012 року. Метою місії було провести оцінку ситуації у ВАСУ та інших адміністративних судах держави для підготовки експертами з країн-членів Європейського Союзу звіту про існуючі у Європейському Союзі найкращі моделі забезпечення інформацією щодо судових рішень, прийнятих Європейським судом.

Обговорення з суддями та представниками Вищого адміністративного суду України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, головним чином, були сфокусовані на шляхах та методах отримання та подальшого тлумачення суддями адміністративної юстиції інформації щодо судової практики ЄСПЛ з метою подальшого посилання на цю практику при винесенні судових рішень.

Експерти прийшли до висновку, що в Україні існує нагальна потреба у зміні ставлення судів та суддів до застосування положень Конвенції, а також розуміння прав та основоположних свобод громадян, які нею передбачені. Дані зміни відбуваються повільно, але їх легше реалізувати у тому випадку, якщо провідну роль візьме на себе суд вищої інстанції.

Рекомендовано працювати над зміною правового мислення та формулюваннями, які використовуються у законодавстві, на зразок того, що під час винесення рішень судді мають звертатися до Конвенції та відповідно судової практики Європейського суду як до джерела права. Це не має розумітися лише у сенсі, що при розгляді справ судді можуть звертатися до судової практики ЄСПЛ з прав людини лише у виключно формальному сенсі: цитувати рішення Європейського суду дослівно та використовувати лише їх офіційний переклад.

ВАСУ проводить аналіз відповідних рішень та їх збір (по рішенням, які стосуються адміністративних судів); рішення класифікуються відповідно до окремих статей Конвенції. Інформація доводиться до суддів ВАСУ (Звіт місії експертів «Надання допомоги у забезпеченні доступу до судової практики Європейського суду з прав людини» Захід: В 4 (перша місія)).

Позиція ЄСПЛ щодо застосування принципу верховенства права надсилається всім адміністративним судам. Наприклад, у інформаційному листі ВАСУ від 7 лютого 2012 року № 346/11/13-12 звернуто увагу апеляційних та місцевих адміністративних судів на остаточне рішенням Європейського суду у справі «Перетяка

та Шереметьєв проти України», яким встановлено порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції, яке полягало у порушенні права на доступ до суду у зв'язку із залишенням ВАСУ без розгляду касаційних скарг заявників про оскарження рішень апеляційних судів, ухвалених в порядку цивільного судочинства.

Остаточним рішенням ЄСПЛ у справі «Желтяков проти України» визнано порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції, що полягало у порушенні права на справедливий судовий розгляд, права на виконання рішення національного суду та права на розгляд справи протягом розумного строку у зв'язку з тим, що обґрунтування національного суду необхідності скасування остаточного судового рішення за нововиявленими обставинами не може вважатися належним у контексті обставин цієї справи і, відповідно, таке скасування призвело до порушення принципу юридичної визначеності. Також Європейський суд зазначив, що остаточне рішення суду до скасування тривалий час залишалося невиконаним та скасування судового рішення з порушенням принципу юридичної визначеності не може вважатися виправданням його невиконання.

Порушення права на справедливий судовий розгляд передбачене п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції у зв'язку з тим, що національним судом не надано адекватного обґрунтування своїх рішень, ЄСПЛ встановлено також у справі «Серявін та інші проти України».

Остаточним рішенням Європейського суду у справі «Гримковська проти України» визнано порушення ст. 8 «Право на повагу до приватного і сімейного життя» Конвенції, що полягало у недотриманні справедливого балансу між інтересами заявниці та інтересами суспільства, зокрема у зв'язку з тим, що заявниця не мала ефективної можливості впливати на процес прийняття рішень щодо використання дороги по вулиці, на якій вона проживає, як автомагістралі, включно з оскарженням у незалежному органі.

Остаточними рішеннями Європейського суду у справах «Сук проти України» та «Серков проти України» встановлено порушення ст. 1 «Захист власності» Першого протоколу до Конвенції.

Так, у справі «Сук проти України» ЄСПЛ вказав, що національні суди проігнорували вимоги ст. 28 Закону України «Про бюджетну систему», яка забороняла внесення змін до законодавства Законом України «Про Державний бюджет України», та що

відсутність коштів не може бути підставою для недотримання своїх зобов'язань, у зв'язку з чим відмова національних органів у праві заявника на виплати, передбачені Указом Президента України від 4 жовтня 1996 року № 926/96 «Про умови грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу та оплати праці працівників органів внутрішніх справ», є свавільною та такою, що не ґрунтується на законі.

У справі «Серков проти України» Європейським судом встановлено порушення у зв'язку з тим, що, по-перше, відповідне національне законодавство не було чітким та узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону, що мало наслідком його суперечливе тлумачення Верховним Судом України, та, по-друге, незастосування судами, всупереч національному законодавству, підходу, який був би сприятливішим для заявника, коли у його справі законодавство припускало неоднозначне тлумачення [34].

ВАСУ постійно звертається увага на необхідність дотримання строків розгляду адміністративних справ, встановлених КАСУ, оскільки безпідставне зволікання з розв'язанням конфлікту може бути розцінено як порушення права особи на належний судовий захист [35].

Листом від 11 травня 2012 року № 1234/12/13-12 доведено до судів нижчих інстанцій подання «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», які набули статусу остаточного урядового уповноваженого у справах ЄСПЛ. Подання містить стислий виклад проблем, які призводять до визнання Європейським судом порушень Україною Конвенції. Серед таких проблем присутнє питання щодо порушення принципу юридичної визначеності (п. 1 ст. 6) та права на захист (підпункт «с» п. 3 ст. 6).

Також, слід зазначити, що з огляду на характер порушень Конвенції, які у справах проти України ЄСПЛ фіксує найчастіше, ключовою проблемою слід визнати невиконання рішень національних судів у розумний строк. А кількість повторних позовів до адміністративних судів свідчить про значно більшу кількість випадків ігнорування судових рішень.

Наступною за кількістю порушень Конвенції є проблема надмірної тривалості судових процесів. Ця проблема також має декілька першопричин, однак для адміністративного судочинства головною із них слід визнати перевантаженість суддів справами.

Не в останню чергу вона зумовлена щойно згаданими повторними позовами, однак основну масу позовів (до 70-80%) складають позови у так званих соціальних спорах. Україна все ще не узгодила своє бюджетне законодавство із соціальним законодавством.

Перевантаженість саме адміністративних судів зумовлена ще двома специфічними обставинами: неповною укомплектованістю штатів апеляційних судів та відсутністю процесуального механізму, який би дозволив регулювати кількість касаційних скарг, що надходять на розгляд ВАСУ.

Належному застосуванню Конвенції та практики Європейського суду перешкоджає ще одна проблема – обмеженість доступу суддів до рішень ЄСПЛ ухвалених як щодо України, так і щодо інших держав. Зокрема, ст. 6 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», передбачає, що Міністерство юстиції України повинно забезпечити опублікування повних текстів рішень щодо України у спеціалізованому виданні, а Державна судова адміністрація України – поширення необхідної кількості примірників цього видання серед судів.

У частині доступу і використання рішень Європейського суду щодо інших держав, то ситуація складніша. Стаття 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» та ст. 8 КАСУ зобов'язує суддів адміністративних судів враховувати такі рішення ЄСПЛ як джерело права. При цьому законодавець не визначив порядок здійснення перекладу рішень Європейського суду щодо інших країн, ніж Україна, засвідчення його автентичності та посилання на такі рішення суду. За законодавством про судоустрій і статус суддів судді не зобов'язані володіти англійською або французькою мовами. Відсутність такої вимоги до суддів ставить під питання реалізацію ще однієї вимоги згаданого Закону, що зобов'язує суд користуватися оригінальним текстом рішення щодо України (частини 3-5 статті 18) [37, с. 74-80].

Підсумовуюче викладене можна з впевненістю сказати, що саме судова практика Європейського суду є основою для розуміння сутності верховенства права як принципу, що має вживатися у всіх сферах судочинства.

## Джерела

1. Головатий С.П. Верховенство права: ідея, доктрина, принцип: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2009. – 44 с. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bihun.in.ua/jushits/jurhit/article/482/>.
2. Козюбра М.І. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2007. – Т. 64. – С. 4.
3. Рабінович П.М. Верховенство права // Юридична енциклопедія. – Т. 1. – К., 1998. – С. 341-342.
4. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. – К., 2001. – С. 11.
5. Вовк Д. Проблеми визначення та дії принципу верховенства права в Україні // Право України. – 2003. – 1 № 11. – С. 67.
6. Козюбра М.І. Верховенство права: українські реалії та перспективи // Право України. – 2010. – № 3. – С. 4.
7. Конституційний Суд України. Висновки. – Кн. 5 – К., 2005. – С. 10.
8. Погребняк С.П. Основоволожні принципи права (змістовна характеристика). – Х.: Право. – 240 с.
9. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і права людини / Права людини і правова держава (До 50-ї річниці Загальної Декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідомлень. 10-11 грудня 1998 р. – Х., 1998. – С. 47-48.
10. Козюбра М.І. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 4. – С. 24-33.
11. Головатий С.П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти // Українське право: Матеріали міжнародної конференції «Верховенство права: питання теорії та практики» – 2006. – № 1. – С. 85-90.
12. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.
13. Лемак В. Принцип верховенства права в Україні: основні загрози // Право України. – 2010. – № 3. – С. 36-44.
14. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» / Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ікр://zakon1.ua/ia/soy.ua/c%94-Bip/1a/Y8/taip.c%94-igev=994\\_a36](http://zakon1.ua/ia/soy.ua/c%94-Bip/1a/Y8/taip.c%94-igev=994_a36).
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
16. Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI «Про судоустрій і статус суддів» //Голос України. – 2010. – № 14.

17. Городовенко В.В. Верховенство права як фундаментальний принцип судової влади // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – №14. – С. 1-9.
18. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
19. Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 30. – Ст. 260.
20. Беянович О.А. До питання про принцип верховенства права в адміністративному судочинстві. Теоретико-методологічні підходи до розуміння приватного права в умовах правової держави. – С. 15-19.
21. Постанова Верховного Суду України від 20 січня 2009 р. № 2914676 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/368AE2807EB47631C225787E00277051?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=368AE2807EB47631C225787E00277051&Count=500&>
22. Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 13 березня 2012 року № 2а-15874/11/0170/15 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22200536>.
23. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 2 червня 2011 року № 9772/10 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/16184941>.
24. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького Суду та Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2006. – № 1. – С. 37-46.
25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 6 вересня 1978 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2002. – № 4. – С. 113-115.
26. Решение Европейского суда по правам человека по делу «Круслен против Франции» от 24 апреля 1990 г. // Европейский суд по правам человека. Избр. решения : 2 т. – М., 2001. – Т. 1. – 856 с.
27. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 37. – Ст. 1273.
28. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України. Вступні зауваження // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?d=668&i=&w=r>.
29. Битяк Ю. Адміністративне судочинство як форма забезпечення верховенства права і законності // Право України. – 2011. – №4. – С.4.
30. Саранюк В.І., Юлдашев О.Х. Принцип верховенства права і судочинство // Наше право. – 2011. – №1 ч. 2. – С. 70-75.



31. Гончар І. Європейський прорыв. Україна готова уділити виконання рішень національних судів з 2012 року. // Юридическа практика. – 2011. – № 4. – С. 7.
32. Трагнюк О. Принцип субсидіарності за Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод 1950 р. // Право України. – 2003. – № 1. – С. 25-29.
33. Шевчук С. Європейський суд з прав людини та українська судова система: необхідність узгодження судової практики // Право України. – 2011. – № 7. – С. 83-88.
34. Лист Вищого адміністративного суду України від 7 лютого 2012 року № 346/11/13-12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ua/8071-vischiy\\_administrativniy\\_sud\\_ukraini\\_informatsiyniy\\_list\\_7\\_ly.html](http://zib.com.ua/ua/8071-vischiy_administrativniy_sud_ukraini_informatsiyniy_list_7_ly.html).
35. Лист Вищого адміністративного суду України від 5 березня 2012 року № 708/11/13-12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zib.com.ua/ru/8968-slishkom\\_dlitelnaya\\_spravedlivost.html](http://zib.com.ua/ru/8968-slishkom_dlitelnaya_spravedlivost.html).
36. Лист Вищого адміністративного суду України від 11 травня 2012 року № 1234/12/13-12 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=2294](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=2294).
37. Пасенюк О. Урахування практики Європейського суду з прав людини у публічному адмініструванні та судочинстві: від ідей до втілення // Право України. – 2011. – №7. – С.74-80.

#### **Анотація**

**Цуркан М.І.** Вплив практики Європейського суду з прав людини на дотримання адміністративними судами України принципу верховенства права. – Стаття.

В статті висвітлено проблеми наукового визначення поняття верховенства права та його практичного застосування адміністративними судами. Розглянуто практику Європейського суду з прав людини з точки зору її впливу на адміністративне судочинство в Україні.

*Ключові слова:* принцип судочинства, верховенство права, адміністративне судочинство, судова практика Європейського суду з прав людини.

#### **Аннотация**

**Цуркан М.И.** Влияние практики Европейского суда по правам человека на соблюдение административными судами Украины принципа верховенства права. – Статья.

В статье отражены проблемы научного определения понятия верховенства права и его практического применения административными судами. Рассмотрена практика Европейского суда по правам человека с точки зрения ее влияния на административное судопроизводство в Украине.

*Ключевые слова:* принцип судопроизводства, верховенство права, административное судопроизводство, судебная практика Европейского суда по правам человека.

#### **Summary**

**Mykhailo Tsurkan.** Influence of practice of European Court of Human Rights on keeping rule of law principle by administrative courts of Ukraine. – Article.

The article ascertains problems of scientific determination of rule of law notion and its practical use by administrative courts. European Court of Human Rights practice is considered from the point of its influence on administrative legal procedure in Ukraine.

*Keywords:* legal procedure principle, rule of law, administrative legal procedure, judicial practice of European Court of Human Rights.